

长株潭“两型社会”建设中公众参与的必要性与可行性分析^①

兰 玲

(长沙学院 工商管理系,湖南 长沙 410003)

摘要: 公众参与长株潭“两型社会”建设具有必要性和可行性。这是环境行政民主法治的必然要求,是实现长株潭城市群可持续发展的必要动力,是减少长株潭城市群“生产型污染”和“生活型污染”的必由之路。同时,公众参与长株潭“两型社会”建设具有一定的法制基础和现实基础。

关键词: 长株潭;“两型社会”建设;公众参与

中图分类号: D035.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-117X(2010)05-0110-04

Necessity and Feasibility Analysis of Public Participation in the Construction of “two-oriented society” in Changsha, Zhuzhou and Xiangtan

LAN Ling

(Department of Business Administration, Changsha University, Changsha, Hunan 410000, China)

Abstract: It is necessary and feasible for the public to participate in the construction of the “two-oriented society” in Changsha, Zhuzhou and Xiangtan. Namely, it is an inevitable requirement of democracy and rule of law in the environmental administration; it is a necessary impetus to achieve sustainable development of the city cluster of Changsha, Zhuzhou and Xiangtan; it is the only road to reduce “production-type pollution” and “life-type pollution” of the city cluster of Changsha, Zhuzhou and Xiangtan. Besides, public participation in the construction of “two-oriented society” in Changsha, Zhuzhou and Xiangtan has legal and realistic basis.

Key words: Changsha, Zhuzhou and Xiangtan; the construction of “two-oriented society”; public participation

继上海浦东新区、天津滨海新区和成渝统筹乡综合配套改革试验区之后,湖南长株潭城市群、武汉城市圈于2007年12月被批准为全国资源节约型和环境友好型社会建设(简称“两型社会”建设)综合配套改革试验区。如何抓住机遇,围绕“两型社会”建设,搞好综合配套改革试验,促进长株潭城市群又好又快地发展,为全国体制改革和生态文明建设闯出新路,是全省上下当前面临的一项紧迫而又重要的战略任务。要完成这一战略任务,需要发挥公众参与长株潭“两型社会”建设的作用。所谓公众参与,从社会学的角度讲,是指社会群众、社会组织、单位或个人作为主体在其权利义务范围内有目的的社会行动。从环境保护的角度讲,公众参与是

指在环境保护领域里,公众有权通过一定途径或程序参与相关决策,进行与环境利益相关的活动。长株潭“两型社会”建设中的公众参与是从环境保护的角度来说的,它不仅具有必要性,还具有可行性。

一、长株潭“两型社会”建设中公众参与的必要性

(一)环境行政民主法治的必然要求

公众参与长株潭“两型社会”建设是环境行政民主的必然要求。这是因为,在环境行政管理领域,环境问题具有强烈的技术性特征,因而对于环境问题,代表机关的代表由于不具有环境行政机关工作人员所具有的专门知识、专门经验、专门技能,

^① 收稿日期: 2010-06-12

作者简介: 兰 玲(1974-),女,湖南岳阳人,长沙学院讲师,中南大学博士研究生,主要从事知识转移与技术创新研究。

许多本应由其解决的问题却难以应付,反而将大量的这类问题授权或委托环境行政机关处理(由行政机关制定行政法规、规章,发布规范性文件),这导致代表机关的立法权、决定权、监督权萎缩,环境行政权却不断扩张、膨胀。比之于其他行政领域,环境行政“集权化”的趋势更为明显,若没有针对性的措施,由此而形成的种种弊端便无法避免。在此情形下,需要在环境行政管理领域形成体现“行政民主”精神的公众参与机制。

维护公民权利最有效的方式是实施法治,理由是权利可以因法律而得以存留^[1]。在法治之下,人民有权批准法律,且可以集体地来决定最重要的公共事务。法律的施行,有赖于全社会、全体民众的支持,因此,法治要求公众参与。^[2]这体现在环境行政管理或环境保护问题上,就是环境行政法治要求公众参与。从各国,包括中国的相关法律规定中可见一斑。各国的相关法律规定了公众参与环保的权利。由于“公民的权利就是官员的义务”,^[3]所以各国的有关法律要求政府部门在环境管理中征求公众的意见。而在环境保护中,要征求公众的意见,就需要公众参与。“当公民参与成为公共管理进程一个不断发展的组成部分时,管理者就可以把握公民的偏好,获取其关注问题的信息,从而在决策问题陷入无法自拔的危机之前,能够有准备地发起对决策问题的讨论。”^[4]在长株潭“两型社会”建设中,有关法律法规的规定同样要求公众参与。也就是说,公众参与长株潭“两型社会”建设是环境行政法治的必然要求。

(二)实现长株潭城市群可持续发展的必要动力

可持续发展就是既满足当代人的需求,而又不损害后代人需求的能力的发展。它包括三层含义:(1)经济发展不应以牺牲环境、生态和耗尽资源为代价,而是要在环境、生态、地球资源所能承受的限度内追求发展的最大效益,这个限度是要求能够维持环境、生态和地球资源自身的再生与平衡;(2)经济发展要遵守代内和代际公平原则;(3)在经济、社会发展过程中,要充分尊重广大人民的利益和意志,尊重人民(特别是广大发展中国家人民)在与自身命运攸关的经济、社会发展过程中的决策和参与权利。^[5]由此类推,实现长株潭城市群可持续发展和公众参与长株潭“两型社会”建设具有内在一致性。因为,可持续发展需要保护生态环境,需要坚

持“节约优先”原则^[6]。这些正是长株潭“两型社会”建设所内含的和所要求的。可以这样说,长株潭“两型社会”建设的主要目的就是实现长株潭城市群可持续发展。而且,如前所述,可持续发展离不开公众参与。所以,实现长株潭城市群可持续发展,需要公众参与长株潭“两型社会”建设。只有调动广大公众的积极性,长株潭城市群可持续发展才能最终得以实现。换言之,公众参与长株潭“两型社会”建设是实现长株潭城市群可持续发展的必要动力。

(三)减少长株潭城市群“生产型污染”的必经途径

在长株潭“两型社会”建设中,一个重要举措就是加强生产型污染的治理。长株潭城市群拥有大量工业企业,这些工业企业是环境污染的主要制造者。据湖南省“十五”期间生态环境情况统计,长株潭三市工业废水污染物排放主要集中在化工、有色、钢铁三大行业,占三市废水污染物总量的73%。长株潭三市二氧化硫、烟尘、粉尘年排放量分别占全省的27.4%、28%、27.2%。“十五”期间,工业废气及各污染物总量增加了40.1%;其中工业废气中的二氧化硫增幅最大,达到了30.9%,烟粉尘也有较大幅度的增加。废气污染物排放主要集中在火电、建材、化工和有色冶炼行业,占三市废气污染物总量的88%。三市空气中首要污染物为可吸入颗粒物。“十五”期间,三市空气污染总体略有加重。其中,酸雨污染较为严重,酸雨频率三市平均为78.6%,增幅为20.2%,属于我国的重酸雨区,也是省内酸雨污染最严重的地区。^{[7]126-128}

一般说来,多数企业是不会主动采取措施进行产品结构的升级换代。这种情况下,可使用绿色消费引导生产。^[8]如果长株潭城市群的社会公众都能提倡绿色消费,购买绿色产品,就可以引导企业采取措施,采用低消耗的清洁生产,解决因生产方式而造成的污染问题。另一方面,长株潭城市政府由于人力财力所限,难于对企业行为进行完全有效的监督,社会公众的积极参与可以补充政府监督的不足,易于发现企业不良环境行为,促使企业抛弃侥幸漏网的心理,切实加强污染治理。^[9]

(四)解决长株潭城市群“生活型污染”的必由之路

所有的人类活动都会产生废物。^[10]随着经济的发展和人民生活水平的提高,来自生活方面的污染

在加大。由于化学洗涤剂的使用量、油脂品食用量的大幅度增加,城市居民排放的生活污水成为河流、湖泊水质恶化的重要原因。统计数据显示,长株潭城市群生活废水废气排放情况较为严重(见表

1)^{[7]126-127}。另外,长株潭城市群生活垃圾污染情况也比较严重,每年三市的生活垃圾清运量 216.7 万吨。^{[7]128}

表 1 长株潭生活废水废气污染物排放情况

指 标		2000 年	2005 年	变化情况	
生活废水废气 污染物排放量	生活废水	废水量(万吨)	25733	40123	+55.9%
		COD(万吨)	9.21	13.98	+51.8%
		氨氮(万吨)	0.9	1.12	+24.4%
	生活废气	二氧化硫(万吨)	5.45	2.88	-47.2%
		烟尘(万吨)	1.27	1.00	-21.3%

生活型污染面广、量大,要从根本上解决这个问题,就必须依靠广大公众的积极参与,人人从自身做起,养成良好的生活习惯,倡导节约,厉行节约。或言之,生活型污染涉及广大公众,即污染源众多。只有广大公众积极参与及公众环境意识和素质、道德品质的提高,才能真正解决生活型污染问题。长株潭城市群“生活型污染”的解决同样需要广泛的公众参与。因此,我们说,公众参与长株潭“两型社会”建设是解决长株潭城市群“生活型污染”的必由之路。

二、长株潭“两型社会”建设中公众参与的可行性

(一)法制基础

现行《中华人民共和国宪法》第 2 条明确规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”这是中华人民共和国公民参与环境管理的宪法依据。1989 年《中华人民共和国环境保护法》第 6 条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”这是公众参与环境保护的法律依据。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》明确规定:“任何单位和个人都有保护环境的义务,并有权对造成固体废物污染环境的单位和个人进行检举和控告。”《中华人民共和国水污染防治法》第 13 条规定:“环境影响报告中,应当有该建设项目所在地单位和居民的意见”。2003 年 9 月 1 日起开始实施的《中华人民共和国环境影响评价法》历史上首次对公众参与环境影响评价作出了明确要求,并且对参与的方法、程序及参与意见的有效性,都做出了硬性规定。《环境影响评价法》第 5 条规定:“国家鼓励有关单

位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。”并且在第 11 条规定了具体的参与方式:“专项规划的编制机关对可能造成不良影响并直接涉及公众权益的规划,应当在该规划草案报送审批前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是国家规定需要保密的情形除外。”“编制机关应认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案意见,并且应当在报送审查的环境影响报告书中随附对意见采纳或不采纳的说明。”国家环保总局 2006 年 2 月 22 日正式发布了《环境影响评价公众参与暂行办法》,明确了征求公众意见的时间和期限,要求建设单位必须在环评文件报送审查之前,征求公众意见的期限不能少于 10 日。这是我国环保领域的第一部公众参与的规范性文件。

以上法律法规的有关规定是我国公众参与环境管理、环境保护的法制基础。长株潭城市群是我国行政区域的一部分,因而在长株潭“两型社会”建设中无疑需要遵照以上规定。从这个意义上说,公众参与长株潭“两型社会”建设具有深厚的法制基础。

(二)现实基础

环保公众参与在我国已有一定程度的发展,这些实践为公众参与长株潭“两型社会”建设提供了宝贵的经验。比如,2005 年 1 月多家民间环境 NGO 致国家环保总局联名信,支持查处金沙江溪洛渡水电站等 13 个省市的 30 个违法开工项目,呼吁环境影响评价的公众参与和公民听证制度能够得到切实有效的实施,将违法项目阻止在开工以前。^[11]。发生在 2007 年的厦门市 PX 项目上,由于广大市民担心 PX 项目的引进会造成城市环境污染和破坏厦门旅游休闲之都的美名,超过万名市民自发举行了

抗议市政府引进 PX 项目的运动。最终针对 PX 项目上种种环境争论,厦门市政府没有走向保守和封闭,而是努力拓宽公众表达自己意愿的社会渠道,终于使该事件以较为完满的结局落幕,政府和社会公众之间实现了双赢,这对我国新时期建设社会主义生态文明无疑具有标杆作用。近些年来,我国环保 NGO 组织在环境保护历程中作用凸显。它们从和风细雨的环境宣传教育者变为公众或者弱势群体利益的“监护人”,带来了独立的声音,对有关方面的主张形成了有力制衡,并在社会体制改革向纵深发展、民主法制建设加快完善的大环境下,彰显出作为环境政策的倡导者和推动者的倾向。^[12]这些行动促进了环保事业的发展,间接地为公众参与长株潭“两型社会”建设奠定了现实基础。

建设长株潭“两型社会”,实施长株潭城市群可持续发展,关系到三市每一个人以及湖南省未来发展的大事,它涉及到社会各个方面、各个阶层的关系和利益;它的重要性决定了其每一步计划的制定和实施过程应该有也必须要有广大人民群众积极参与。令人欣慰的是,长株潭城市群的公众参与已部分落实为一种实践。长沙已经建立了一系列环保公众参与机制的措施与办法,如实行环境信息新闻发布制度,目前长沙已经定期每月向市民公布长沙环境质量状况、每周发布政府环保决策动态等,以保障公众对环境事务的知情权和监督权;在市委党校、企业、中小学校、社区市民学校等开设不同形式的环保课堂,传播、普及环保国策、环境科学和环保基本技能;在社区和乡村开展民众环保自治创建活动。又如,2008年6月5日株洲市在全省率先启动“企业环保开放日”,87名环保志愿者与市领导、市环保工作者一起,参加了活动启动仪式。2005年9月24日,湖南科技大学建筑学院的学生在白石公园组织了环保志愿者签名及环保意见征集活动。通过大学生请市民签名、提问、提建议入册的形式,征求了广大群众的意见,吸收了600多名市民加入到环保志愿者队伍中来。这些活动为公众参与长株潭“两型社会”建设夯实了基础。

再者,公众要进行参与,就得拥有一定的信息,

而信息是个人要从时间和精力上付出的一种“成本”。成为知情者并维持这一状态的成本何时变为报酬并不固定,需要积累很长时间才能得到。^[13]信息成本成为公众参与的一个障碍,而现代科技和通讯设备的发展却使公众参与变得更为可行。目前,长株潭城市群在通讯上实现一体化,这为公众参与“两型社会”建设提供了一定的有利条件。

参考文献:

- [1] 霍布斯.论公民[M].应星,冯克利,译.贵阳:贵州人民出版社,2003:146.
- [2] 郝慧.论公众参与环境保护制度[J].中国环境管理,2004(1).
- [3] 康芒斯.制度经济学(下册)[M].于树生,译.北京:商务印书馆,1962:351.
- [4] 约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2005:80.
- [5] 孙正甲.生态政治学[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2005:198-199.
- [6] 赫曼·戴利.可持续发展:定义、原则和政策[J].马季方,译.国外社会科学,2002(6).
- [7] 彭福清,等.长株潭城市群公共管理研究[M].长沙:湖南人民出版社,2009:156.
- [8] 王辉,郑祥民,郝瑞彬.发展循环经济中的公众参与[J].环境与可持续发展,2006(1).
- [9] 尹力军.浅析循环经济发展与公共参与[J].内蒙古科技与经济,2009(7).
- [10] 托马斯·R.戴伊.理解公共政策[M].彭勃,译.北京:华夏出版社,2004:184.
- [11] 任春晓.构建环境友好型社会语境下的环保公众参与探讨[J].行政论坛,2006(3).
- [12] 彭分文.环保NGO:公众参与环境友好型社会建设的生力军[J].湖南行政学院学报,2009(1).
- [13] 乔·萨托利.民主新论[M].阎克文,译.北京:东方出版社,1998:119-120.

责任编辑:卫 华